

# 新興民主主義の不安定 -- 勝利連合の変更と制度からの逸脱

著者	川中 豪
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
雑誌名	アジア経済
巻	52
号	1
ページ	2-23
発行年	2011-01
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/1107">http://hdl.handle.net/2344/1107</a>

# 新興民主主義の不安定

## ——勝利連合の変更と制度からの逸脱——

かわ なか たけし  
川 中 豪

### 《要 約》

本稿は、新興民主主義の不安定化を、民主化による勝利連合の変更から説明しようとするものである。基本として民主主義体制における政治的不安定は、主要な政治的プレーヤー、具体的には、権力者もしくは権力外主体の2者のいずれかが、民主主義制度から逸脱しようとするインセンティブを持つ状態だと考える。ここで権力外主体の逸脱行為に焦点を当てた場合、不安定化は権威主義体制期に権力を支えた勝利連合が民主化後、勝利連合から外れ、新しい政策傾向に不満を持つことによって発生すると考えられる。権力外主体の不満が、自らの勢力規模との関係である閾値を越えたとき、制度外行動による権力者への挑戦行為を引き起こすのである。ゆえに、政治的不安定化は権力者と権力外主体の利得の差と権力外主体の勢力規模に規定される。本稿では都市と農村の亀裂を例としてこの勝利連合の変更と制度からの逸脱について理論化を試みる。さらに、理論を検証するため、フィリピンの事例を取りあげる。フィリピンでは、民主化後にそれまでの都市セクター偏重が転換され、都市は政権に対して恒常的に不支持の傾向を示してきた。そうしたなか、2001年には、都市エリートを中心として、大統領を排除しようとする憲法制度外行動が発生し、権力者が交代することになった。

はじめに

I 新興民主主義不安定化の理論

II 都市中間層の制度外行動

——フィリピンの事例——

むすび

### はじめに

新興民主主義は、古い民主主義に比べて安定しにくい。古い民主主義は長期間安定していたため「古い」民主主義になったのであるから、確率の問題から言えば、新興民主主義のほうが

不安定化することは理解できる。しかし、どのようなメカニズムで、新興民主主義は不安定化するのだろうか。これが本稿の基本的な問題関心である。

新興民主主義の安定の問題は、「民主主義の定着」(democratic consolidation)という一連の議論として多くの研究者が取り上げてきた。民主主義の安定は、民主化の議論と密接に関わる一方で、民主主義制度がどのような政策的帰結、政治的帰結をもたらすのか、という実証主義的な民主主義研究とも大きなつながりを持つ

ている。そうした背景のもと、既存研究は、大きくわけて3つの流れに分類することができよう。ひとつは社会経済的な構造を重視する流れ（近代化論）[Moore 1966；Lipset 1959]、もうひとつは政治制度とそのなかでのプレーヤーたちの行動に注目する流れ（アクター中心の議論）[O'Donnell and Schmitter 1986]、そして、3番目に、ゲーム理論を援用し、これまでの2つの流れを包摂しながら、均衡として民主主義の安定をとらえる議論（自己拘束的民主主義論）[Przeworski 1991；Weingast 1997；Acemoglu and Robinson 2006] である<sup>(註1)</sup>。

本稿は、第3の立場を基本とし、民主主義の安定を均衡の問題としてとらえる。ゆえに新興民主主義が不安定化するのには、民主主義制度遵守というプレーヤーたちの戦略プロファイルが均衡とならず、代わりに民主主義の制度を守らないという戦略プロファイルが均衡となっているためと考える。では制度からの逸脱が均衡となるのはなぜであろうか。

まず、社会の亀裂が深いこと、すなわち、所得格差や民族集団間の格差が大きいことが重要な意味を持つ。社会の亀裂に基づく利益の対立が深まれば利益調整は当然困難になり、最終的に政治制度がその調整に失敗したとき、権力の外に置かれたプレーヤーによる民主主義制度への挑戦行為、あるいは権力者による恣意的支配が発生し、それが政治的不安定を引き起こす。さらに、こうした社会の亀裂の深化が政治的不安定を引き起こす度合いは、権力者と権力外主体のそれぞれの利得構造に影響を与えるいくつかの変数によって影響を受ける。その代表的なものが政治制度のタイプである。制度が少数派となるグループの利益をどこまで保護できいて

るか、また、権力外主体の制度逸脱行動の重要なカギである調整問題の解決を支えるフォーマル、インフォーマルな政治制度が存在しているかといった点が重要である。

社会的亀裂を基礎とした利益と政治制度による少数派保護や調整機能が民主主義の安定を決定する要因であるとして、これが特に新興民主主義において不安定化を生み出すのは、権力を支える勝利連合（the winning coalition）の変更が民主化において急激に起こることに起因する。

権威主義体制、民主主義体制を問わず、権力秩序が維持されるには権力者を支える集団が存在する必要がある。こうした集団は複数の個人、さらには複数の集団によって構成され、勝利連合と呼ばれる[Riker 1962；Bueno de Mesquita et. al. 2003]。勝利連合の構成は国によって多様であるが、権威主義体制であれば、ヘゲモニー政党、軍などを中心とした小さな勝利連合となり、民主主義体制では多くの人々を含む広範なものとなる。

民主化によって、権威主義体制期の勝利連合はその立場を失う、あるいはこれまで勝利連合外にあった集団と協力せざるを得ない状況に直面する。つまり、民主化後は新たな勝利連合が形成される。これは権力者が交代するためでもあるが、より重要な点は、権威主義体制が比較的限定的な勝利連合だけで権力保持が十分行えるのに対し、民主化後、自由で公正な選挙が実施されると、そこで権力を保持するため十分な票を獲得する必要性が生まれ、より広範な勝利連合が作られるためである。

新旧の勝利連合の格差が大きい場合、こうした勝利連合の変更が旧勝利連合の利得を大きく減じることになり、新旧勝利連合の対立は激し

くなる。加えて、権威主義体制期に旧勝利連合が大きく政治的資源を蓄え、新しい権力者に対して十分な脅威を与えることができると認識していれば、旧勝利連合の構成員は民主主義制度からの逸脱のインセンティブを持つ。すなわち、新興民主主義の不安定化は、実は民主化以前の権威主義体制のあり方に決定されるところが大きいと考えられる。

勝利連合の構成自体が多様であることを反映して、勝利連合の変更は様々な形態をとる。特定の社会的亀裂がこうした勝利連合の形成にあたってどの事例においても普遍的にあてはまることはない。それを前提とした上で、本稿では、勝利連合の変更という比較的抽象的な議論を取り扱うにあたって、ひとつの例として、所得格差を背景とした首都圏都市エリートと地方住民を具体的に考察する。都市（首都圏）と地方の亀裂を取り上げるのは、民主主義を支えると見られてきた都市中間層 [Lipset 1959] が民主主義制度から逸脱するという興味深い事象が特に東南アジアにおいて観察されるからである。このパズルを考えるなかで、勝利連合の変更と新興民主主義の不安定化の問題をより具体的に扱うことができると考える<sup>(註2)</sup>。

以下の節では、まず、民主主義が安定するための一般的な理論、特に、権力外主体の制度外行動が生まれる条件について整理する。その後、勝利連合の変更の問題を、具体的に首都圏と地方の関係のなかで考える。次の節では、理論によって現実の事例が説明できるかどうか検証する。ここで、個別事例としてフィリピンを取り上げる。

## I 新興民主主義不安定化の理論

新興民主主義の不安定化のなかでも、特に民主主義の権力者決定手続、あるいは権力者の解任手続から権力の外に置かれた市民や集団が逸脱する行動は、いくつかの国で観察される。こうした現象は、「権力外主体が制度を遵守しない」という、制度の均衡が破られる現象と考えることができる。このような形で民主主義制度が均衡とならないのはどのような条件で起こるのか。

### 1. 社会の亀裂、政治制度、均衡としての民主主義

民主主義制度の安定は、しばしば「民主主義が唯一の選択肢となった状態」(the only game in town)と表される [Linz and Stepan 1996, 5]。これは、政治的に重要な勢力が統治、紛争解決などにおいて民主主義の制度に従う状況が、民主主義制度の安定であるということを意味している。民主主義を均衡と捉える立場からすると、民主主義制度に従うという戦略から誰も離脱するインセンティブを持たない、ということになる [Przeworski 1991, 26]。つまり、民主主義制度に従うことが、それぞれの勢力＝プレーヤーにとって利得を高める最適戦略の組み合わせとなっているということになる。

民主主義が不安定化するというのは、こうした制度を遵守するという戦略選択をプレーヤーたちが行わないということである。それは主に2つの場合に分けることができよう。ひとつは権力者が民主主義制度を停止し、恣意的に権力を行使する場合。最も典型的なのは選挙での負

けを受け入れず権力に居座る、あるいは、敗北を予想して、選挙そのものを停止することである。もうひとつは、権力の座についていない勢力、すなわち権力外主体が、民主主義制度の手続きから逸脱した行動を取る場合。これは例えば、選挙やその他の手続（例えば弾劾手続など）によらず、暴力的な行動によって権力者を追放する、ということである [Weingast 2004]。本稿では、民主主義が不安定化するこの2つのパターンのうち、後者の発生するメカニズムと条件について焦点を当てる<sup>(注3)</sup>。

民主主義は、政治参加の平等であるものの、政策帰結の平等をもたらすものではない。Schumpeter (1976, 269) による古典的な民主主義の定義は、「民主主義的な方法とはある政治的な決定に到達するための制度的取り決めであり、その政治的な決定とは、人々からの票を獲得する競争を通じてある特定の個人が決定を行うことのできる権力を獲得することである」となっている。ここでは、政治参加の平等が民主主義の基本的な条件として示され、競争のなか、具体的には選挙のなかで、政治権力者が決定されることになる。こうした競争的な選出方法を採用した場合、多数派の利益代表が権力者となるわけだが、しかし、それは多数派の利益を代表するのであって、少数派をも含めた全体の利益を最適化するものではない。社会は階層、職業、民族集団、居住地域などによって分けられ、個人はその属性のなかで個々の利得を考えていく。程度の差はあれ、こうした利益の対立が存在するなかでは、政治的競争への平等な参加は、結果において政策にその利益を反映させることのできる「勝者」と政策から取り残される「敗者」を生み出すのである [Przeworski

1999]。競争の平等は結果の平等を必ずしももたらさない。

ゆえに、民主主義の安定は、この「敗者」が競争に負けたことを受け入れるかどうかによって決定される [Przeworski 1991; Anderson et al. 2005]。「敗者」が競争に負けたことを受け入れるとは、権力者が負けた場合は、そのまま政権の座を明け渡すことであり、権力外のグループが負けた場合は、権力者に対し制度外の行動で権力者交代を進めることをしない、ということを意味する。ここで権力外に置かれたグループが制度のもたらした結果を遵守するか、制度外の行動をとるかについては、権力外主体の将来的な利得を含めたなかで考えることができる。短期的に言えば、「敗者」となった権力外主体は政策において自らの選好が実現される可能性が低くなるために、その利得は低くなる。しかしながら、将来的に政権を獲得する可能性があれば、将来得ることが可能な利得を計算に入れてとるべき戦略を決定することになる。

権力者と権力外主体の相互関係のゲームを大きな枠組みとして意識に置きながら、ここでは、本稿の議論を明確にするため特に権力外主体の利得と行動をそのゲームの枠組みから取り出して、簡単なモデルを考えてみよう。権力外主体（選挙の敗者）が制度を遵守することで得る次回選挙での期待利得を

$$EU(\text{acquiesce}) = \delta \cdot p_E \cdot Y$$

$$\left\{ \begin{array}{l} \delta \in [0, 1] : \text{将来の利得に関わる割引因子} \\ p_E \in [0, 1] : \text{選挙によって政権を獲得できる確率} \\ Y : \text{権力の座に着いたときに増加される配分} \end{array} \right.$$

と定義し<sup>(註4)</sup>、制度外行動をとったとき得る期待利得を

$$EU(\text{rebel}) = p_R \cdot Y - C + E$$

$$\left\{ \begin{array}{l} p_R \in [0, 1]: \text{制度外の行動をとったときに} \\ \quad \text{政権を得る確率} \\ C: \text{制度外行動にかかるコスト} \\ E: \text{制度外行動に参加することによって得ら} \\ \quad \text{れるエンターテイメント効果}^{(註5)} \end{array} \right.$$

と定義すると、権力外主体は、前者が後者に比べて大きいときには制度遵守、後者が前者に比べて大きいときには制度外の行動をとることになる。すなわち、

$$\left\{ \begin{array}{l} \delta \cdot p_E \cdot Y \geq p_R \cdot Y - C + E \cdots \cdots \text{政治制度遵守} \\ \delta \cdot p_E \cdot Y < p_R \cdot Y - C + E \cdots \cdots \text{制度外行動} \end{array} \right.$$

ということである。

社会的亀裂の深さ、政治制度、地理的条件などが民主主義制度の不安定化につながるのは、そうした条件が、権力外主体の期待利得（当然、権力者の利得も同様）に影響を与えるからである。

まず、社会的亀裂の深さは、権力を掌握したときに得る  $Y$  に影響する。 $Y$  は正確に言うと権力者として受ける配分と権力外主体が得る配分の差分に相当する。政策における選好のポイントが権力者と権力外主体の間でそれほど大きくないとき、 $Y$  は大きくならないが、それぞれの選好ポイントが乖離すればするほど大きくなる。社会的亀裂が社会階層であれば、例えば、所得の高い層は課税をできるだけ押さえた小さな政府を望ましいと考えるのに対し、所得の低い層は課税をできるだけ高め大きな政府として

行政サービスの受益、すなわち、より大きな再分配を望む、という対立が生まれる<sup>(註6)</sup>。当然、再分配の規模をめぐる対立は、所得格差が大きくなればなるほど深刻化する<sup>(註7)</sup>。

一方、政治制度は、4つのパラメーターを規定する。ひとつは、社会的亀裂と同様、権力者が手に入れる配分  $Y$ 、2つ目は選挙での勝利の可能性  $p_E$ 、3つ目は利得の割引因子  $\delta$ 、そして、制度外の行動に伴うコスト  $C$  である。

権力者が手にする配分  $Y$  の問題は、制度が、権力者にどの程度の「政治の賞金」(the stakes of politics) [Przeworski 1991] を与えるか、すなわち、権力者の裁量がどれほど資源分配の程度を決定できるのか、ということに関わっている。「政治の賞金」が高いほど、配分  $Y$  は大きくなる。これは、権力者の憲法上の権限の大きさの問題であるとともに、多数派がどこまで独占的に決定を行うことができるのか、という問題でもある。良く知られる Lijphart (1999) のウェストミンスター型 (the Westminster Model) と合意型 (the Consensus Model) の分類は、この「政治の賞金」を軸に政治制度を分類したものであり、それが政治の安定、不安定につながる因果関係を示したものと考えることができる。執政府の権力分有の枠組み、執政府・議会関係、さらには選挙制度（小選挙区制か比例代表制か）といった制度的特徴が、この2つの分類のための指標となっている。また、Linz and Valenzuela (1994) は大統領制という執政制度が「政治の賞金」を高めるために、政治が不安定化しやすいと議論している。

制度は、政治的競争での勝利の可能性  $p_E$  と将来の利得の割引因子  $\delta$  にも影響を与える。この点で重要なのが選挙制度であろう。例えば、

小選挙区制は小政党を阻害する効果を持つ。比例代表制であれば、小政党は議会に代表を送る可能性が高まり、連立政権の形成という形で権力に参画する可能性がある。すなわち、 $p_E$ が大きくなる。また、選挙職の任期が短期であれば、あるいは再選禁止規定があれば、権力外主体は将来の利得を得るのにそれほど待つ必要もなくなるので、利得の割引因子  $\delta$  は大きくなり、利得はあまり割り引かれない。しかし、任期が長期となると敗者が固定される期間が長くなるので、利得の割引因子  $\delta$  は小さくなり、利得は大きく損なわれる。

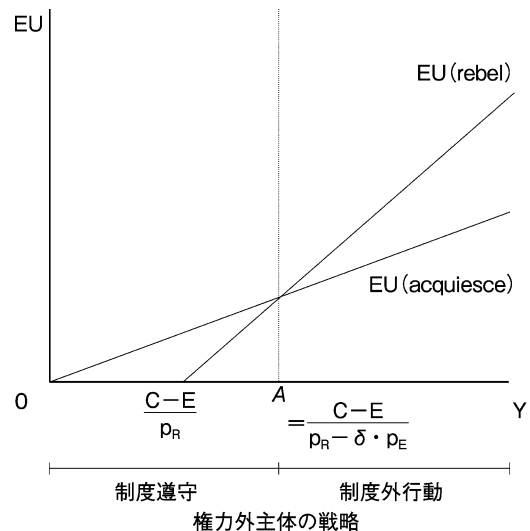
制度の効果として、最後に、制度外行動に伴うコスト  $C$  の決定が挙げられる。これはまず、制度外行動が権力外主体の個々の生命・財産などに与えるコストである。権力者が弾圧行動に出た場合、そうしたコストは生み出される。さらに、権力者と権力外主体の衝突が大きくなれば、経済活動の停滞を引き起こし、損害を生む。権力者の弾圧の能力を規定する制度が重要ということになる。また、もうひとつ問題になるのは、制度外行動を行う際に生じる調整問題を制度が解決するかどうか、ということである。権力外主体はそもそも一枚岩であることは稀である。異なるグループが権力外集団の中に複数存在している場合が多い。制度外行動において、権力者の交代を実現するのにある程度の規模の蜂起、反乱が必要であるとすれば、異なるグループが協力して同時に制度外行動に参加しなければ権力者は変わらない。しかしながら、そうしたグループ間では、制度外行動によって得られる期待利得が異なるのが普通であると考えられる。この異なるグループ間の協力を導き出す困難さは調整問題と呼ばれ、その調整のため

のコストが、制度外行動のコストの重要な部分を占める。調整問題の解決を導き出すようなフォーカル・ポイントを制度が提供できるとき、制度外行動のコスト  $C$  は低下すると考えられる。なお、権力者側がこうしたフォーカル・ポイントを認識している場合、自らの利得を抑制し、権力外主体の利益に譲歩することが予想され、調整問題の解決を図る制度の存在は、一般的に、民主主義が均衡となり安定すると議論されている [Weingast 1997]<sup>(注8)</sup>。

制度遵守と制度外行動の期待利得の関係を表したのが図1である。

これは、 $\delta \cdot p_E < p_R$  と仮定した場合の図であり、その場合には、EU (rebel) と EU (acquiesce) が交差することになる。この交差点  $A$  を閾値として、これより配分  $Y$  が大きいときは権力外主体が制度外行動をとることになるが、これより配分  $Y$  が小さいときは、権力外主体

図1 権力外主体の制度遵守と制度外行動の期待利得



(出所) 筆者作成。

(注)  $\delta \cdot p_E < p_R$ ,  $E < C$  と仮定する。

は制度を遵守することになる。一方、もし、 $\delta \cdot p_E \geq p_R$ であれば、図1とは異なりEU (acquiesce) とEU (rebel) の直線は交わることはない。この場合は閾値となる交差点が存在しないわけであるから、制度遵守が常に権力外主体の戦略選択となる。なお、両直線が交わるときのYの閾値Aは、割引因子 $\delta$ 、選挙での勝利見込み $p_E$ 、制度外行動による権力交代の見込み $p_R$ 、制度外行動のコストC、エンタテインメント効果Eなどのパラメーターの値が変更することによって影響を受ける。他のパラメーターが不変と仮定して、 $\delta$ 、 $p_E$ が小さくなれば、EU (acquiesce) 直線の傾きは水平に近づき、閾値Aはより0に近くなる。つまり、制度外行動が発生しやすくなる。また、Cが減少、Eが増加、あるいは $p_R$ が増加した場合、EU (rebel) の直線は左に移動するか、あるいは傾きが大きくなりこの場合も閾値Aが0に近くなる。このときも制度外行動が発生しやすくなる<sup>(注9)</sup>。

## 2. 民主化、勝利連合の変更、不安定化

民主主義の安定、不安定をめぐる一般的な理論的枠組みは以上の通りであるが、それでは新興民主主義特有の問題とは何であろうか。そのカギは民主化以前の権威主義体制下での旧勝利連合の強化と、民主化による急速な勝利連合の変更である。政治体制のタイプにかかわらず、権威主義体制にしても民主主義体制にしても、権力者がその権力を維持するためには社会の特定の集団から支持を受ける必要がある。こうした勝利連合の構成は、政治体制のタイプや国の事情によって異なるが、権威主義体制は小さいサイズの勝利連合に依存するのに対して、民主

主義体制ではより大きなサイズで、かつより多様な構成を持つ勝利連合に依存する。

一般に権威主義体制期の勝利連合は、民主化によってその立場を失うか、そうでないとしても、これまで勝利連合外にあった集団と協力せざるを得ない。いずれにしても民主化後は新たな勝利連合が形成される。民主化が勝利連合を変更するのは、ひとつには、権力者が交代するためであるが、もうひとつ重要なのは、権威主義体制において勝利連合は比較的限定的で十分であるのに対し、民主化後、自由で公正な選挙が実施されると、権力保持のため十分な票を獲得する必要性からより広範な勝利連合が作られるためである。

こうした勝利連合の変更も、新旧の勝利連合の利益対立が激しくなければ、大きな問題とならない。しかし、権威主義体制期に旧勝利連合への分配が著しく大きく、勝利連合とその外側にいた主体との格差が拡大していればしているほど、そして、民主化後に旧勝利連合が新たな勝利連合から除外される程度が高ければ高いほど、新旧勝利連合の対立は激しくなる。

さらに、旧勝利連合が権威主義体制の下で勢力を強め、民主化後も権力を揺さぶるのに十分な脅威を与える力を保持していた場合、新しく生まれた民主主義は極めて不安定になる。それは、旧勝利連合が民主主義制度に従い、政治的競争における負けを受忍するより、制度から逸脱し権力を再奪取しようとするインセンティブを持つためである。ここに権威主義体制のあり方が民主化後の政治的不安定に影響を与えるメカニズムが存在する。



### 3. 都市・農村の亀裂

新旧勝利連合の亀裂はその連合の構成を反映して様々である。以下では、そうした多様な亀裂が存在することを前提としながら、特に首都圏都市と地方の対立を具体的な例として取り上げ、この勝利連合の変更と民主主義の不安定の因果のメカニズムを示してみたい。以下、都市とは第1都市、すなわち多くの場合首都圏をあらわし、地方とはそれ以外の地域を指す。

Bates (1981) は、アフリカの農村の発展の遅れを説明するにあたって、都市の住民への低価格での食料提供という政府の政策が、その主要な原因であるとした。それは都市における暴力的蜂起が権力者にとって脅威であり、それを解消するために、権力者は農村から資源を収奪し、都市に割り当てるためであると説明した。都市は権力者の位置する場であり、権力の、そして経済活動の機能の中枢があるため、騒乱が発生した場合、その引き起こす影響は大きい。一方、農民は地理的に広範囲に点在するため、集合行為問題を解決することが難しく、都市と比べて脅威とならない。これがベイツの提示した論理であり、都市偏重 (urban bias) と呼ばれる議論である<sup>(註10)</sup>。

都市偏重は特に権威主義的な体制のもとで顕著にみられる。それは、権威主義体制では、権力維持にとって選挙での多数派獲得よりも都市の慰撫が重要であるからである。都市部は地方と比べて、権力外主体のコスト、ベネフィットの計算において、蜂起に導くインセンティブを持つ。都市は政治的、戦略的に政権維持に決定的な役割を果たしており、農村のゲリラ活動による政権転覆より、都市機能の麻痺の方が権力に対して決定的な打撃を与える。また、都市で

は動員のためのコストが低く、小規模な人数で行動を進めやすいため、集合行為問題が解決しやすい。さらに、都市部における蜂起はメディアによって伝達されるために情報の共有が可能となり、調整問題解決のためのコストを低くする。こうした条件が政府の政策に不満が高じた場合、都市の蜂起のインセンティブを高める。加えて、都市での反政府行動にはエンターティメント効果も加重されよう。また一方で、権威主義体制では、選挙は停止されるか、実施されるにしても名目的、あるいは強く統制されたものとなるため、権力者は選挙での勝利を政策に反映する必要はない。すなわち、農村を中心とする地方から広範に選挙での支持を獲得する必要がないということである。そうしたとき、民主主義体制と比べて、権威主義体制下では、権力者は、都市の蜂起を恐れ、都市偏重傾向を強めることになる。

都市偏重が権威主義体制において顕著であることは、都市偏重の効果として人口の都市部への流入を生み出す。数理モデルを使い、都市への人口集中を都市の持つ政治的影響力によって説明した Ades and Glaeser (1995) は、計量経済学的手法によって、権威主義体制が首都圏への人口流入に対して統計的に有意な効果を持っていることを示している。皮肉なことに、都市偏重が都市の成長を促進すればするほど、都市の政治的脅威は大きくなる。それは都市が、政治的行動を支える資源を拡大させることを意味するからである。都市の脅威の増加に伴い、権威主義体制においては、都市が勝利連合の一角を占め、これに対して、農村を主体とする地方は勝利連合に含まれる確率が低い<sup>(註11)</sup>。

権威主義体制で進んだ都市偏重は、民主化後

に深刻な問題を権力者に突きつけることになる。民主化によって政治参加が拡大すると、地方は勝利連合の一角を占めるようになる。都市偏重によって首都圏の規模が拡大したとはいえ、まだ地方の人口が多い発展途上国において、首都圏の有権者のみで選挙に勝利するのは難しい<sup>(注12)</sup>。また、都市と地方の投票者人口の分布状況だけでなく、政治家の出自という点でも、議会が開設され、選挙によって各地域の代表が選出されれば、地方の代表が有力な勢力として政治の場に登場することになる。実際、民主主義体制においては、政治が「地方化」、「農村化」している現象が指摘されている [Varshney 1993 ; Huntington 1968]。議院内閣制であれば、権力獲得には地方での議員の選出を考慮しなければならず、また、大統領制であっても、権力者は地方選出の議員の利益分配要求の圧力に応えなければならない。こうした状況では、政治的競争での勝利を目指すことを前提に、権力者は地方にとって好ましい政策への転換を図り、権力基盤を拡充するインセンティブを持つことになる。民主主義制度において、地方が存在する限り、権力者にとって地方の利益が重要な意味を持つ。

都市偏重から民主化による地方利益の反映へという転換のなかで、従来の議論で民主主義の安定をもたらす中位投票者として注目された中間層は、中位投票者というより、都市・地方間の亀裂において都市を代表する集団としての性格をあらわにする。都市中間層が民主主義制度を無視する行動を起こすところには、こうしたメカニズムが存在している<sup>(注13)</sup>。

権威主義体制期の都市偏重が転換されると、都市部の不満が大きくなる可能性が高くな

る<sup>(注14)</sup>。民主化以前に権威主義体制において都市偏重の傾向が見られた場合、都市はその恩恵を受けて大きく成長し、そこには地方とは異なる利益を持つ社会階層が成長している。それは、利益が、都市の社会階層と地方の社会階層で大きく乖離することを意味する。

民主化後の政治体制では、権力者は、こうした都市偏重の下で温存、あるいは拡大された都市の潜在的な蜂起の脅威と、選挙における地方からの支持調達という2つの課題を抱えることになる。結果として、権力者はジレンマに陥ることになる。すなわち、選挙において勝利するための勝利連合の主軸としての地方と、権威主義体制期の都市偏重によって権力者の交代を可能にする制度外行動を起こす能力を獲得した都市と、それぞれの利益の調整である。この調整に失敗したとき、権力者は地方の支持を失って選挙で敗れるか、都市の支持を失って制度外行動の危機にさらされることになる<sup>(注15)</sup>。

民主化以前の時期に権威主義体制のもと都市偏重が存在した場合と、民主化以前の時期に都市偏重が存在しない場合を比べると、都市偏重が存在した場合のほうが都市の蜂起の確率が高くなるのは、以下のように示される。

先に示した権力外主体の制度外行動における期待利得

$$EU(\text{rebel}) = p_R \cdot Y - C + E$$

に即して考えた場合、民主化以前に都市偏重が存在しなかった場合、都市の制度外行動によって得られる期待利得を

$$EU(\text{rebel})^0 = p_R^0 \cdot Y - C^0 + E$$

とし、民主化以前に都市偏重が存在した場合、

都市の制度外行動によって得られる期待利得を

$$EU(\text{rebel})^1 = p_R^1 \cdot Y - C^1 + E$$

とする。この2つの期待利得の違いは、ひとつには、制度外行動を行った場合にそれが成功する確率  $p_R$  の値が変わるということにある。それは、都市偏重のもと都市市民は人口を増やし、かつ、所得も上昇することにより、政治的行動に利用することのできる資源が拡大し、それが制度外行動を成功させる可能性を高めるということになるからである。そうした条件から、 $p_R^0 < p_R^1$  とすることができる。加えて、都市の発達は、情報・交通手段も整備することになるので、移動や調整問題解決を容易にし、行動のコストは下がる。そうした場合、 $C^0 > C^1$  とすることができる。

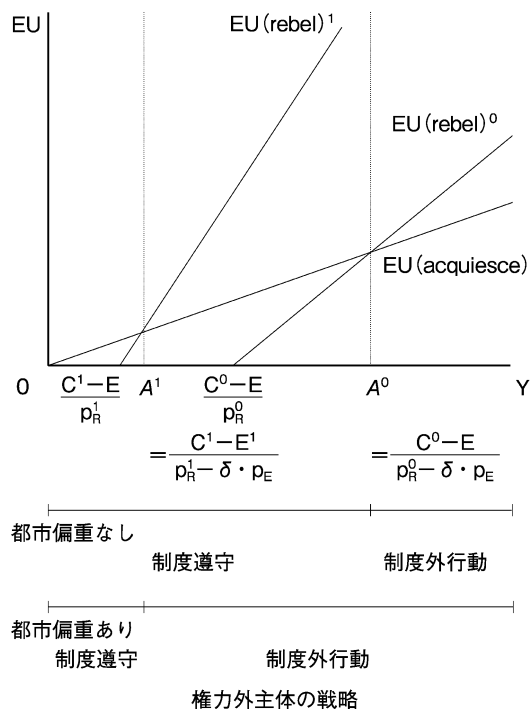
そうすると、図2が示すように、都市偏重が民主化以前に存在し、都市が成長していた場合、都市偏重がなかった場合より小さい閾値  $A^1$  において、制度外行動が発生することになり、都市はより制度外行動に訴えやすくなる。

ここでは、図を簡潔にするため、都市偏重があった場合でも、都市偏重がなかった場合でも、権力外主体が制度を遵守するときの利得

$$EU(\text{acquiesce}) = \delta \cdot p_E \cdot Y$$

は変わらないと仮定している。もちろん、都市偏重が進めば、都市人口が増えるわけであるから、選挙での勝利の確率  $P_E$  は大きくなるので、都市偏重がなかった場合の次回選挙での勝利確率を  $P_E^0$  とし、都市偏重があった場合の次回選挙での勝利確率を  $P_E^1$  とすれば、 $P_E^0 < P_E^1$  となる。そうすると、都市偏重があった場合の都市蜂起の閾値  $A^1$  に関して言えば、

図2 都市偏重の有無と権力外主体の制度遵守と制度外行動の期待利得



(出所) 筆者作成。

(注)  $\delta \cdot p_E < p_R$ ,  $E < C$  と仮定する。

$$\frac{C^1 - E}{P_R^1 - \delta \cdot P_E^1} < \frac{C^1 - E}{P_R^1 - \delta \cdot P_E^0}$$

が成り立つため、図2が想定する閾値  $A^1$  よりも実際には右側にその閾値が存在することになり、蜂起の可能性は低くなる。しかし、都市を掌握することによる蜂起の成功確率  $P_R$  の増加率と選挙で多数派を獲得する確率  $P_E$  の増加率を比べれば、前者のほうが明らかに大きく、また割引因子  $\delta$  がさらに確率  $P_E$  に掛け合わされていることを考えれば、都市蜂起の可能性は、都市偏重があった場合のほうが大きくなるということに変わらない。

加えて、都市の成長は地方との利益の格差を拡大させることになり、権力を握る場合と握ら

ない場合では、その政治の賞金が大きく異なることにつながって、政治の賞金  $Y$  が拡大することを意味する。その点でも、都市の反乱を誘発しやすくなる。

すでに述べたように配分資源  $Y$  は権力者と権力外主体との政策における受益の差分であるため、政策において都市が受忍する程度までこの差分  $Y$  を下げる、つまり権力外主体により利益を提供することが都市蜂起を押さえることになる。しかし、それが大きすぎると今度は、取り分の少なくなる地方が、次の選挙で異なる指導者を権力者として支持する、ということになる。

ここでは、勝利連合の変更と新興民主主義の不安定化の関連について、首都圏と地方の亀裂を例として議論したが、民族集団等、他のタイプの亀裂を念頭に、同様の議論をすることは十分可能である。勝利連合を構成する社会集団が権威主義体制下で受けた利益、そして、民主化後の勝利連合の構成の変化。こうした指標が、新興民主主義の安定の度合いを決定するという点では同じ論理が働く。

## II 都市中間層の制度外行動

### ——フィリピンの事例——

理論の検証にあたって、本稿ではフィリピンの事例を取り上げる。フィリピンは世界銀行の区分けにおいて、低中所得国 (lower-middle income countries) のなかに分類される発展途上国である。政治体制という点から見ると、1946年の独立以降、民主主義体制をとってきたが、1972年に権威主義体制が成立し、1986年に再び民主主義体制に転じた。

フィリピンは、この民主化以後、政治的には不安定であると評価されてきた。民主化直後のコラソン・アキノ (Corazon C. Aquino) 大統領の時代においてはクーデタが頻発し、2001年にジョセフ・エストラダ (Joseph Estrada) 大統領が大規模な街頭行動によって政権の座を追われた。さらに、2004年の再選以降、グロリア・マカパガル・アロヨ (Gloria Macapagal-Arroyo) 大統領は常に辞任要求運動の波に直面してきた。

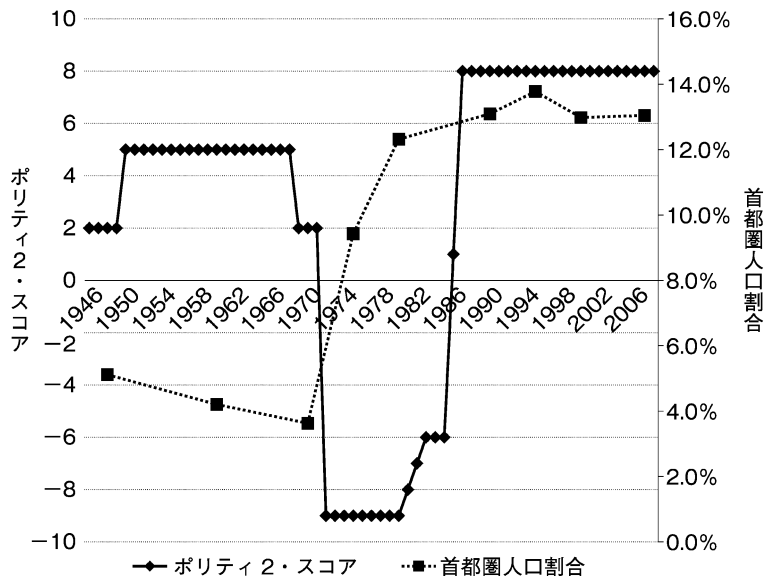
エストラダ大統領の辞任への流れ、アロヨ大統領への執拗な抵抗は、主にマニラ首都圏の都市中間層によって引き起こされている。こうした運動は民主主義のレトリックを採りながら、民主主義制度の手続きからの逸脱行動を正当化して進められている。この現象は、選挙での勝利連合の利益と中間層を中心とする都市エリート層の利益の相違の拡大にともなった民主主義の不安定と考えることができる。

### 1. 民主化と都市偏重の転換

フィリピンにおいて、民主化後の政治的不安定が、権威主義体制期に進行した都市偏重と民主化後の都市から地方へという勝利連合の変更に起因している、という説明が成り立つためには、民主化以前に都市偏重が存在していたこと、民主化以降に都市偏重が緩和していったこと、この2つの傾向が確認できればならない。フィリピンにおいてこうした傾向は確認される。

政治体制を民主主義と権威主義の間でスコアをつけて評価するデータセット、Polity IVのスコアと、首都圏人口の全人口に占める割合の推移を示したのが図3である。特にここで使用するポリティ2・スコアは民主主義スコアから

図3 フィリピンの政治体制の変動と首都圏人口集中度の推移  
(1948-2007年)



(出所) NEDA (1974), NSCB (various years), Marshall and Jagers (2009).

(注) 首都圏人口割合は 1948～1970 年はマニラ市及び近郊, 1975 年以降はマニラ首都圏のもの。

権威主義スコアを差し引いたもので、最大+10、最小-10の間で、民主主義の度合いを連続的に測るように作られている<sup>(注16)</sup>。値が大きければ民主主義の度合いが高いということになる。すでに述べたように、より大きなデータセットによる統計的な検証 [Ades and Glaeser 1995] においては、権威主義体制が都市部への人口集中促進の効果が示されているが、それに合致するように、フィリピンにおいても、権威主義体制下の1975年から首都圏への人口集中の度合いが増加している。一方、民主化後、1990年以降は、こうした傾向が打ち止めとなっている。権威主義体制期のマニラ首都圏への人口流入によって、フィリピンは国際的な比較でも、第1都市への人口集中が極めて高い国となった。国際的にもタイが最も第1都市への人口集中度が

高いが、フィリピンはそれに続くレベルにある<sup>(注17)</sup>。

一方、民主化後の首都圏の所得水準は、フィリピンのいずれの地域よりも高い。1985年から2006年まで一貫して、1世帯あたりの所得の平均で見ると、マニラ首都圏の数値は全国平均の約2倍となっている。例えば、2000年では、全国平均が14万4039ペソであるのに対して、マニラ首都圏平均では、30万304ペソとなっている [NSCB various years]。中間層以上の所得の比較的高い層がマニラ首都圏に集中している。これは、言い換えれば、都市と地方の格差が、所得格差という社会階層の違いにも符合しているということになる。なお、念のためジニ係数を見ると例えば2003年の数字では、フィリピン全体の係数が0.4605であるのに対

して、マニラ首都圏では0.4021となっている。国際的に見れば高い数字であるが、マニラ首都圏が他の地域と比べて突出して所得格差が大きいわけではない [NSCB various years]。それぞれの中に所得格差を抱えながらも、マニラ首都圏と農村の間にも格差が存在しているということになる。

それでは、このような権威主義体制下での首都圏都市の成長と民主化以降の鈍化、そして、都市・地方と社会階層の相違に、政府の政策は影響を与えてきたのであろうか。厳密に因果的効果を確認するためには他の変数をコントロールする重回帰分析が必要だが、権威主義体制期には政策に都市偏重が見られ、民主化後にそれが大きく後退したことを確認できれば、少なくとも権力者が重視する対象が都市から地方へ変化したと言えるだろう。

政策における都市偏重を表す指標として、David (2003) がフィリピン開発研究所 (Philippine Institute for Development Studies) の一連の推計を整理したセクター別の保護率推

計指標がある。その推移は表1のようになる。

この指標は、セクターそれぞれのアウトプットの価格に対する保護だけではなく、中間財のインプット価格に関する政策の効果も含めて算出したものである。これを見ると、権威主義体制が開始されて間もない1974年の段階では、それまでの輸入代替工業化政策の影響もあって、製造業に対する保護率が比較的高いが、その後1986年までの権威主義体制の期間はさらにそれより高い保護を受けるようになっていくことが認められる。一方、地方経済の柱のひとつである農林水産業部門は、権威主義体制期に一貫して保護の程度が低い。こうした傾向は、1986年の民主化を境に、大きく転換し、農林水産業に対する保護率は高まる一方、製造業部門への保護率は大きく減少し、それまであった大きな格差が、収束する傾向を見せた。

農業部門のみに焦点を当てても、権威主義体制期の都市偏重の傾向と、民主化によるその消滅がうかがえる。タイ、インドネシア、フィリピンの米価政策を検証したKajisa and Akiyama (2005) は、コメの自給と米価安定の2つの政策がフィリピンにおいて重要であることを示し、Intal and Garcia (2008) は、そこで示された結果をもとに、政府の政策が、1960年代はコメ農家保護が中心だったのが、1970年代からコメ農家への課税に転換し、また、1980年代からコメ農家保護へ再転換が起こり、1990年代には保護の傾向が強まったと主張する。David (2003, 184-185) も同様のバイアスの存在を指摘している。

こうした政策の転換は需要面、すなわち、国民の側からどのように受け止められているだろうか。世論調査においては、民主化後、いずれ

表1 主要経済セクターごとの実効保護率推計  
1974-2000年 (%)

年	農林水産業	製造業	全セクター
1974 <sup>1)</sup>	9.0	44.0	36.0
1983 <sup>2)</sup>	10.3	79.2	52.8
1985	9.2	74.1	49.3
1986	5.0	61.2	39.8
1988	5.2	55.5	36.3
1993-95 <sup>3)</sup>	24.4	29.1	26.7
2000	19.1	19.2	18.4

(出所) David (2003).

(注) 1) 1974年の推計はTan (1979)。

2) 1983～1988年の推計はMedalla et al. (1996)。

3) 1993～95年及び2000年の推計はManasan and Querubin (1997)。

表2 各政権の首都圏・首都圏外別純支持率  
(%)

政権	マニラ 首都圏	マニラ 首都圏外 平均 <sup>1)</sup>	全国
全政権平均	-3.8	9.9	7.7
アキノ政権平均	-15.4	9.3	8.4
ラモス政権平均	4.7	15.8	14.4
エストラダ政権平均	12.4	14.8	14.3
アロヨ政権平均	-11.8	4.6	0.6

(出所) Social Weather Stations のデータをもとに筆者作成。

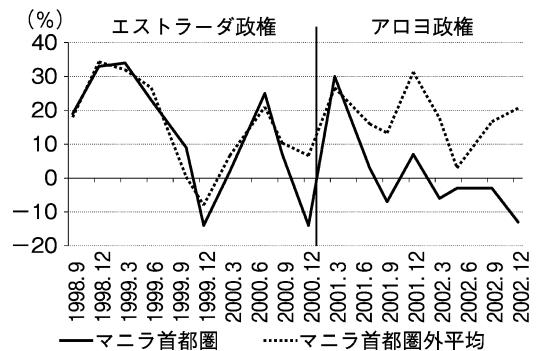
(注) 1) マニラ首都圏外は、ルソン地域(マニラ首都圏を除く)、ビサヤ地域、ミンダナオ地域の3つの地域から構成される。マニラ首都圏を含めそれぞれ300人ずつを対象とする。すなわち、マニラ首都圏の対象者は300人、マニラ首都圏外平均の母数となる対象者人数は900人ということ。

の政権も、地方に比べ、首都圏では低い支持しか得られていない<sup>(注18)</sup>。表2は、各政権の首都圏・首都圏外別の純支持率の平均をまとめたものである<sup>(注19)</sup>。

ここから、民主化後の各政権が都市部から低い支持しか得られていないことがわかる。平均するとエストラダ政権は、首都圏外と比べれば若干低いもののマニラ首都圏からも相当の支持を受けている。しかし、政権が崩壊する直前の2000年12月には首都圏外の平均純支持率が6.7パーセントであったのに対して、マニラ首都圏での純支持率は-14パーセントにまで落ち込んでおり、首都圏からの反発が政権崩壊に大きく影響したことがわかる(図4)。

このようにフィリピンにおいては、権威主義体制期の都市偏重から、民主化後の政策の転換が見られ、これに呼応するように、各政権は都市からの反発に直面してきた。より厳密に言えば、都市中間層の反発と言っても良い。そうした特徴は、特に、エストラダ大統領の任期途

図4 エストラダ政権崩壊前後の政権に対する満足度推移



(出所) Social Weather Stations のデータを基に筆者作成。

中での辞任という事件に如実に現れている。

なお、民主化以後に制定された1987年憲法では大統領の再選禁止が規定されている。そのため、地方への政策偏重を現職大統領の再選動機のかなで説明することには無理がある。しかしながら、政権運営において、特に地方利益を代表する下院議会(その議員の多くが地方の選挙区から選出される)の協力を獲得することは大統領にとって最も重要な問題であり、その意味で、大統領には地方に配慮するインセンティブが強く存在する。これも、民主化によって議会メンバーが自由選挙を通じて選出されるようになったことの効果であり、民主化と政策選好の転換の枠のかなで説明できると考えられる。また、大統領には、政権運営の安定のために少しでも支持率を高めたいというインセンティブも存在し、そのなかで地方への分配は比較的容易に支持率上昇に結びつきやすいので重視されやすい。

## 2. 権力外主体の制度外行動

### ——「ボピュリスト」大統領の追放——

1998 年の大統領選挙において、ジョセフ・エストラーダ副大統領（当時）は、2 位となったホセ・デ・ベネシア（Jose de Venecia）下院議長（当時）の得票率の約 2 倍半の 39.9 パーセントの得票率を獲得して大統領に当選した。デ・ベネシア下院議長が現職のフィデル・ラモス（Fidel V. Ramos）大統領（当時）の支援を受けていたことを考慮すると、現職政権の政府資源利用に対抗しながらのエストラーダ政権誕生は、国民の大きな支持を受けて成立したと言える。各大統領候補の得票率をマニラ首都圏と全国で比べてみると、表 3 のようになる。

若干、マニラ首都圏の得票率が低いとはいえ、全国くまなく支持を集めて、エストラーダ政権は発足したといってよい。一方、ラモス政権の後押しを受けていたデ・ベネシア下院議長の得票率からは、政府の資源配分の政治的効果がマニラ首都圏外においてより効果的であったことを示している<sup>(註20)</sup>。

エストラーダ政権は、発足間もなくからクローニー的色彩を現し、次第に汚職疑惑がメディアによって報道されるようになる。2000 年 10 月に違法賭博の収益をめぐる争いから地方政治家によって告発があり、それが引き金となって、12 月に弾劾裁判が開始された。弾劾裁判を行う上院議会での審理が進むなかで、汚職の図式が明確になっていったが、翌 2001 年 1 月にそうした汚職の中核となる大統領の隠し口座の情報について開示しないことが上院議員たちの投票で決定されたことで、群集がエドサ通りの礼拝堂に集結、そのままその人々が大統領府に行進する状況が生まれた。そうしたなか、軍幹部の離反、閣僚の辞任が相次ぎ、エストラーダ大統領は大統領府を離れた。エドサ通りで、グロリア・マカパガル・アロヨ副大統領の大統領への就任が行われ、エストラーダ政権は任期途中に崩壊した<sup>(註21)</sup>。

エストラーダ政権崩壊については、しばしば違法賭博の収益をめぐる伝統的な地方有力者たちとの対立が大きく取り上げられ、それが崩壊

表 3 1998 年大統領選挙の得票率

(%)

	マニラ首都圏	全国
ジョセフ・エストラーダ (Joseph Estrada)	37.0	39.9
ホセ・デ・ベネシア Jr. (Jose de Venecia, Jr.)	10.8	15.9
ラウル・ロコ (Raul S. Roco)	25.8	13.8
エミリオ・オスメーニャ (Emilio Osmeña)	3.4	12.4
アルフレッド・リム (Alfredo Lim)	16.2	8.7
レナト・デ・ビリャ (Renato de Villa)	3.6	4.9
ミリアム・ディフェンサーサンチャゴ (Miriam Defensor-Santiago)	2.3	3.0
ファン・ボンセ・エンリレ (Juan Ponce Enrile)	0.7	1.3
サンチャゴ・ドゥムラオ (Santiago Dumulao)	0.1	0.1
マニユエル・モラト (Manuel Morato)	0.1	0.1
計	100.0	100.0

(出所) The Commission on Elections (1998 年 5 月 28 日)。



の原因との印象を与えるが、より本質的には、大統領の取った行動が都市中間層たちの利益に相反し、そのため、都市中間層からの抵抗を生み出したことが重要と考えられる。

de Dios (2001) は、エストラダ政権が、政府の規制から直接発生するレントへ依存するという伝統的なニッチ型の汚職 (“old-niche” corruption) に加え、民間の市場、特に株式市場を巧みに使った市場利用型汚職 (market-mediated corruption) を行ったと分析している。政府系社会保険基金の資金を利用した株式市場の操作、それによって個人的につながりのある実業家たちへ便宜供与を行う、というのがこうしたタイプの汚職と考えられる。市場利用型汚職は、市場に対する信頼を大きく損ねる。そして、政府が市場に対して公正な立場をとるというコミットメントが確保されないなかでは、投資家たちはフィリピンの株式市場への投資を中断することにつながる。実際、エストラダ大統領の株価操作疑惑 (BW Resource 事件) が発覚した 2000 年 1 月以降、株価は大きく下がり、その年の 10 月には前年比で 30 パーセント以上の落ち込み、ペソは 1 ドル=39.98 ペソから 51.95 ペソまで下落した。外国人投資家の投資引き揚げが急速に進んだのである。

こうした状況は特に首都圏の工業、商業部門従事者に大きな影響を与えた。さらに 12 月から上院で開廷した弾劾裁判の審理過程で、市場利用型の汚職の図式が毎日、刻々と伝えられ、その構図が公になっていった。それは都市中間層の反発を次第に大きなものにしていった。この弾劾裁判の審理過程、そして毎日安くなるペソの対米ドル交換レートが都市中間層、そしてビジネスエリートたちの間で反政権運動展開の

フォーカル・ポイントとして機能し、最終的に、隠し口座関連資料の開示を、弾劾裁判を行っていた上院が否決したことで、弾劾手続制度に従うときの利得の見込みを大きく低下させ、彼らが示威行動による権力者交代という戦略を選択することになったと考えられる。また、エドサ通りに刻々と集まる群衆をテレビ、ラジオなどのメディアが放映することで、調整問題の一層の解決とエンターテインメント効果の向上が進んだ。

この間、エストラダ政権は、弾劾裁判が開始されるのを防ぐため下院議員たちに対しポークバレル資金の分配を強化するなど、既存の勝利連合の強化に努めた。また、貧困層の組織的動員を行い、中間層によって構成される諸グループへの対抗行動を行った。そもそも、1998 年の選挙時から貧困層の支持に依存していたエストラダ政権は、政権発足後、一貫して、地方の貧困層対策を開発計画の目玉としている。その実態は、ポークバレル・タイプの貧困層への私的財の分配であった。マニラ首都圏にも貧困層が存在し、彼らも利益供与の対象であったが、全国的に見れば首都圏外の貧困層の割合のほうが大きく、エストラダ政権の政策の対象は結果的には主に地方であったと言える [Balisacan 2003, 315]。

こうした状況のもと、2001 年 1 月の 4 日間にわたる示威行動に参加したのは、その多くが都市中間層だった。Banzon-Bautista (2001) は、パルス・エイジア (Pulse Asia) の調査データを利用して、そのことを示している。パルス・エイジアおよび先述のソーシャル・ウェザー・ステーションズという 2 つの民間世論調査機関は、その調査において、社会階層区分と

してABCDEというランクを使用する。消費行動を基準に A, B が富裕層, C が中間層, D が貧困層, E が最貧困層と定義される。有権者におけるこの社会階層の構成は, A, B, C 層が合わせて 10 パーセント, D 層が 72 パーセント, E 層が 18 パーセントと推計されている。すなわち, 有権者人口の圧倒的多数が D 層とされる。パルス・エイジアの調査によれば, エストラダ大統領辞任要求の示威行動に参加した人々の構成は, A, B 層が 18 パーセント, C 層が 47 パーセント, D 層が 31 パーセント, E 層が 4 パーセントとなっている。富裕層と中間層が合わせて 65 パーセントとなり, 先に示した有権者全体での割合から考えると, 富裕層, 都市中間層の存在の大きさが際立つ (表 4)。バンソン・バウティスタは, さらに D 層のなかでも 9 パーセントは教育のある中間層の職につ

いているとし, また, E 層のほとんどが組織化された労働組合による動員だったと指摘して, そこまで含めると, エストラダ大統領辞任要求運動は, 基本的に富裕層, 中間層による示威行動であったと考えるのが適切であるとしている。

都市中間層の政権への抵抗はエストラダ政権固有の現象ではない。エストラダ大統領の辞任の後を受け, 政権を担ったアロヨ大統領は, 当初, 都市中間層の支持を受けていたものの結局, その政治基盤は地方に求められることになった。先に示した支持率調査でもアロヨ政権に対するマニラ首都圏での支持率の低さが目立っているし, また, 2004 年の大統領選挙でも, その支持母体は表 5 の得票率が示すようにマニラ首都圏以外の地域であった。2004 年の選挙は憲法の規定が想定する通常の選挙とは異なり, 2001 年の政変で副大統領から大統領に昇格した現職が出馬するという例外的な選挙であった。政権を担う権力者が利益分配を通じて地方票を集票するという, 直接的な再選動機に基づいた選挙戦が進められた<sup>(註22)</sup>。

このアロヨ政権に対しては, 2004 年選挙において票集計の不正操作疑惑が持ち上がり, 2005 年には 10 名を超える閣僚が一斉に辞任, さらに, 2006 年には軍事クーデタ未遂が発

表 4 2001 年の政権交代行動への参加者の社会階層別構成 (%)

	有権者全体での構成	政権交代行動への参加
A,B 層	10	(18)
C 層		(47)
D 層	72	31
E 層	18	4
計	100	100

(出所) Banzon-Bautista (2001).

表 5 2004 年大統領選挙得票率出口調査 (%)

	マニラ首都圏	全国
グロリア・マカパガル・アロヨ (Gloria Macapagal-Arroyo)	26.5	40.4
フェルナンド・ポー Jr. (Ferdinando Poe, Jr.)	36.5	36.5
パンフィロ・ラクソン (Panfilo Lacson)	19.0	10.8
ラウル・ロコ (Raul S. Roco)	8.1	6.2
エドワルド・ビリャヌエバ (Eduardo Villanueva)	9.8	6.1

(出所) Social Weather Stations.

生し、それ以後、マニラ首都圏を中心として辞任要求運動が繰り返して行われている。都市の反乱が、アロヨ政権においても政治的不安定の原因となっている。

## む す び

本稿では、権力外主体の制度逸脱行動に焦点を当て、新興民主主義の不安定化が、権威主義体制期にもたらされた旧勝利連合の強化と民主化による勝利連合の変更、政策の変化、そして利益分配における調整の失敗によって引き起こされると説明した。これを首都圏と地方の亀裂の中で考えた場合、民主主義の安定をもたらすと考えられてきた都市中間層が民主主義制度を脆弱なものにするという、これまでの見方とは矛盾するような現象が、整合性を持った論理によって説明されることを示そうとした。これまで比較政治学と政治経済学の異なる分野で別々に議論されてきた民主主義の安定と政策偏重の問題を統合させることによって、明示的に政治体制と政策帰結の関係を意識したより包括的な民主主義安定の理論を作り上げる作業は、今後、さらに進んでいくことが期待される。

(注1) 民主化と民主主義の安定をめぐる議論については、川中 (2009) が整理している。

(注2) なお、民族的亀裂については、民族集団が首都圏と農村、さらには異なる社会階層にまたがっている場合には、民族集団間の対立を軸とした政治的不安定は起こりにくい。しかし、民族集団の地理的分布の隔たりが強く、少数派となる民族集団が首都圏以外に集中して存在する場合、少数派優遇の政治制度がない限り、選挙での勝利や都市での蜂起によって権力者とな

る、あるいは政権に参加するという可能性はなくなる。そうした場合、自ら居住している地域での優位が保たれるとすれば、既存の国家の枠組みから離脱する行為に出る。これも政治的不安定が生み出されるパターンのひとつである。

(注3) なお、権力者が公正な選挙を行う条件について理論的な考察を試みたものとして、Kawanaka (2008) 参照。

(注4) ここでは利得計算を単純化するために、繰り返しを想定していない。

(注5) 権力者の交代という出来事に参加することによって得られる面白さ、喜びなど。

(注6) 所得階層と再分配についてのフォーマルな理論については Persson and Tabellini (2000, 117-158) を参照。

(注7) こうした点に注目して民主化、民主主義の安定を説明したものとして、Boix (2003), Acemoglu and Robinson (2006), Adserà and Boix (2008) など。

(注8) Putnam (1993) の社会関係資本 (social capital) の議論もこうした調整問題解決のある種のインフォーマルな制度として理解することができる。

(注9) 権力者と権力外主体の勢力の差が小さいほうが権力外主体の将来的な選挙勝利の期待が高まり制度遵守が促進されるという主張と、それに対して、権力者と権力外主体の勢力のバランスの差が小さいほうが蜂起したときの成功率が高まるため制度外行動が促進されるという主張の2つの対立する立場がある [Chacon, Robinson and Torvik 2006]。これはここで示した  $p_E$  と  $p_R$  の議論をするものである。2つの確率の関係のなかで行動は決定されるのであって、いずれかひとつのパラメーターだけでは決定されない。この2つの確率が権力者、権力外主体によってそれぞれ主観的に認識される機会、選挙において、どの勢力がどの程度の支持を集めているかによってである。こうした勢力分布を確認する機能が選挙の民主主義の安定にとって重要な役割を果たすとする議論として、Przeworski (1999), Fearon (2006)。

(注10) 国家形成の観点から都市の重要性について主張したものとして Herbst (2000)。

(注11) 権威主義体制においても、指導者が農村重視のイデオロギーを持っていることは十分ありうる。その場合は、都市偏重の傾向は抑制される [Varshney 1993, 209]。

(注12) その意味で、都市への集中が極端に進み、都市人口によって多数派形成が可能になれば、本稿の想定するタイプの政治的不安定は発生しない。

(注13) 都市と地方を貫く社会階層や民族集団が存在していない、という前提が必要。

(注14) Huntington (1968, 72-78) は、実際、民主主義体制において都市は常に反権力であるとし、政治的不安定は社会の後進地域ではなく、最も先進的な地域に起因すると主張する。

(注15) Sandbrook (1997) は、アフリカにおける「民主化の立役者、経済的敗者」として、都市セクターを議論している。サンドブルックによると、アフリカにおいては、経済危機を経て、国際援助機関による援助とともに構造調整が実施されることになったが、この構造調整はそれまでの都市偏重政策の是正を意味していた。これによって不利益を被った都市セクターが不満を募らせ、民主化を進める主体となっていった。しかし、民主化後に出現したのは、農村という新たな支持層を取り込む権力者たちであり、都市偏重への回帰が進まないなか、民主化後の政権から都市セクターが離反していった、と指摘している。

(注16) ポリティ2のスコアは、正確には、元々の Polity IV のスコアを時系列分析に使うために技術的修正をしたもの。

(注17) 国連のデータセット、World Urbanization Prospects: The 2007 Revision Population Database (<http://esa.un.org/unup/>) を使い計算すると、第1都市の人口を第2都市の人口で割った率 (urban primacy) はタイが14.57であるのに対し、フィリピンは8.38となる。これに続いて、アジアではインドネシアが3.31、日本が3.17、韓国が2.77、マレーシアが1.71

となっている。

(注18) 比較のために、権威主義体制期における政権に対する首都圏と地方の支持率データがあることが望ましいが、権威主義体制期にそうした世論調査を行うことは不可能であり、実際、そうしたデータは存在しない。

(注19) 純支持率とは、政権の政策を支持する層の割合から積極的に不支持を表明した層の割合を差し引いたものである。後者が多ければこれは負の値となる。

(注20) 現職が首都圏において常に支持率が低いという状況から、ラモス政権に対する都市からの批判票がエストラダ候補支持として首都圏において表出したという見方もできる。

(注21) エストラダ政権崩壊の過程については、川中 (2001a; 2001b) が時系列で整理している。また、Coronel (2000), Doronila (2001) が一連の事件について、詳細な整理をしている。

(注22) 例えば、選挙期間中に地方の貧困層に健康保険を無償で提供しているとの報道がされている (Gil C. Cabacungan, “Undeterred, President Doles out Health Insurance Cards.” *Philippine Daily Inquirer*. March 11, 2004)。また、農業省が持つ肥料関連の資金がアロヨ大統領の選挙運動に利用されたという疑惑が、選挙実施後、メディアで取りあげられるようになり、その後、政権への信頼が下落する一因となった (Luz Rimban, “Billions in Farm Funds Used for Arroyo Campaign.” *Business World*. August 28, 2005)。

## 文献リスト

### <日本語文献>

- 川中豪 2001a. 「2000年のフィリピン——エストラダ政権崩壊への過程——」『アジア動向年報 2001』アジア経済研究所 292-318。  
—— 2001b. 「フィリピン——エドサIIの政治過程——」『アジア研ワールド・トレンド』第70号 6-10。  
—— 2009. 「新興民主主義の安定をめぐる理論

の展開」『アジア経済』第50巻第12号  
55-75.

〈英語文献〉

- Acemoglu, Daron and James A. Robinson 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Ades, Alberto F. and Edward L. Glaeser 1995. "Trade and Circuses: Explaining Urban Giants." *The Quarterly Journal of Economics* 110 (1): 195-227.
- Adserà, Alicia and Charles Boix 2008. "Constitutions and Democratic Breakdowns." In *Controlling Governments: Voters, Institutions, and Accountability*. eds. José María Maravall and Ignacio Sánchez-Cuenca. 247-301. New York: Cambridge University Press.
- Anderson, Christopher J. et al. 2005. *Loser's Consent: Elections and Democratic Legitimacy*. New York: Oxford University Press.
- Balisacan, Arsenio M. 2003. "Poverty and Inequality." In *The Philippine Economy: Development, Policies, and Challenges*. eds. Arsenio M. Balisacan and Hal Hill. 311-341. New York: Oxford University Press.
- Banzon-Bautista, Maria Cynthia Rose 2001. "People Power 2: 'The Revenge of the Elite on the Masses?'" In *Between Fires: Fifteen Perspectives on the Estrada Crisis*. ed. Amando Doronila. 1-42. Pasig City: Anvil Publishing, Inc.
- Bates, Robert H. 1981. *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley: University of California Press.
- Boix, Charles 2003. *Democracy and Redistribution*. New York: Cambridge University Press.
- Bueno de Mesquita, Bruce et al. 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press.
- Chacon, Mario, James A. Robinson and Ragnar Torvik 2006. *When Is Democracy an Equilibrium?: Theory and Evidence from Colombia's "La Violencia"*. NBER Working Paper Series. Working Paper 12789.
- Coronel, Sheila S. ed. 2000. *Investigating Estrada: Millions, Mansions and Mistresses*. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.
- David, Cristina C. 2003. "Agriculture." In *The Philippine Economy: Development, Policies, and Challenges*. eds. Arsenio M. Balisacan and Hal Hill. 175-218. New York: Oxford University Press.
- de Dios, Emmanuel S. 2001. "Corruption and the Fall." In *Between Fires: Fifteen Perspectives on the Estrada Crisis*. ed. Amando Doronila. 43-61. Pasig City: Anvil Publishing, Inc.
- Doronila, Amando 2001. *The Fall of Joseph Estrada: The Inside Story*. Pasig City: Anvil Publishing, Inc.
- Fearon, James D. 2006. *Self-Enforcing Democracy*. Paper. Stanford University.
- Herbst, Jeffrey 2000. *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. New Jersey: Princeton University Press.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Intal, Ponciano S., Jr. and Marissa C. Garcia 2008. *Rice and Philippine Politics*. Research Paper Series No. 2008-1. Makati: Philippine Institute for Development Studies.
- Kajisa, Kei and Takamasa Akiyama 2005. "The Evolution of Rice Price Policies over Four Decades: Thailand, Indonesia and the Philippines." *Oxford Development Studies* 33(2): 305-329.
- Kawanaka, Takeshi 2008. *Political Conditions for Fair Elections*. IDE Discussion Paper Series No. 181. Institute of Developing Econ-

- omies.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, Juan L. and Alfred Stepan 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan L. and Arturo Valenzuela eds. 1994. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *American Political Science Review* 53 (1): 69-105.
- Manasan, Rosario G. and Rosario G. Querubin 1997. *Assessment of Tariff Reform in the 1990s*. Discussion Paper Series No. 1997-10. Makati: Philippine Institute for Development Studies.
- Marshall, Monty G. and Keith Jagers 2009. *Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2008*. <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>
- Medalla, E. M. et al. 1996. *Philippine Trade and Industrial Policies: Catching up with Asia's Tigers, Vol. 2*. Makati: Philippine Institute for Development Studies.
- Moore, Barrington, Jr. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press.
- NEDA (National Economic and Development Authority) 1974. *Statistical Yearbook*. Manila: National Economic and Development Authority.
- NSCB (National Statistical Coordination Board) Various years. *Philippine Statistical Yearbook*. Makati: National Statistical Coordination Board.
- O'Donnell, Guillermo and Philippe C. Schmitter 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Persson, Torsten and Guido Tabellini 2000. *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Przeworski, Adam 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- 1999. "Minimalist Conception of Democracy: A Defense." In *Democracy's Value*. eds. Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordón. New York: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Riker, William H. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Sandbrook, Richard 1997. "Economic Liberalization versus Political Democratization: A Social-Democratic Resolution?" *Canadian Journal of African Studies* 31(3): 482-516.
- Schumpeter, Joseph A. 1976. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: George Allen and Unwin Ltd.
- Tan, Norma A. 1979. "The Structure of Protection and Resource Flows in the Philippines." In *Industrial Promotion Policies in the Philippines*. eds. Romeo M. Bautista and John H. Power and Associates. 126-167. Makati: Philippine Institute for Development Studies.
- United Nations 2007. *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision Population Database* (<http://esa.un.org/unup/>).

- Varshney, Ashutosh 1993. "Self-Limited Empowerment: Democracy, Economic Development and Rural India." In *Beyond Urban Bias*, ed. Ashutosh Varshney. 177-215. Portland, Oregon: Frank Cass.
- Weingast, Barry R. 1997. "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law." *American Political Science Review* Vol. 91. No. 2: 245-263.
- 2004. "Constituting Self-Enforcing Democracy in Spain." In *Politics from Anarchy to Democracy: Rational Choice in Political Science*, eds. Irwin L. Morris, Joe A. Oppenheimer and Karol Edward Soltan. 161-195. Stanford: Stanford University Press.

**【付記】** 本稿は、2008/2009 年度にアジア経済研究所で実施した「新興民主主義の安定」研究会（主査：川中豪）の成果の一部である。本研究会の目的は、新興国の政治的安定性をどのように説明するか、ということにあり、特に民主主義体制や半民主主義体制をとる国々が、その政治的安定性を確保する、あるいは不安定化していくメカニズム・因果関係を提示することが主要な関心であった。また、方法論的には、演繹的推論と帰納的推論、検証に関しては、定性と定量のそれぞれの利点、欠点を意識しながら研究会を進めた。本研究

会の成果については、本稿の他にも研究会委員執筆論文が本誌に掲載される予定となっている。研究会には正式な委員として間寧、中村正志、川村晃一、湊一樹、オブザーバーとして近藤則夫、鈴木早苗、上谷直克、牧野久美子の諸氏に参加いただいた。なお、研究会の実施にあたって、講師として建林正彦教授（同志社大学）と河野勝教授（早稲田大学）に、実証主義的政治学の理論の最先端について講義していただいた。本稿執筆に当たっては、研究会委員の間寧、中村正志、川村晃一、湊一樹の諸氏、現在 JICA 研究所に出向中の武内進一氏、曾我謙悟教授（神戸大学）、そして町北朋洋氏（アジア経済研究所）から、多くの知識と貴重なコメントをいただいた。2010 年度日本比較政治学会での発表においては、藤原帰一教授（東京大学）、大串和雄教授（東京大学）ならびに参加いただいた方々からも貴重なコメントをいただいた。さらに、研究会全体、および、本稿に対し、匿名査読者諸氏から有益なコメントをいただいた。こうした方々のご協力に心より感謝したい。

（アジア経済研究所地域研究センター、2010 年 2 月 26 日受付、2010 年 9 月 10 日レフェリーの審査を経て掲載決定）